

Cuatro dilemas y un obstáculo a la gobernanza metropolitana: respuestas desde la planificación estratégica urbana

Four dilemmas and one obstacle to metropolitan governance:
responses from strategic urban planning

Elena Gañán Sánchez 

egaasan@upo.es

Rafael Merinero Rodríguez 

rmerrod@upo.es

María Ángeles Huete García 

mahuegar@upo.es

Departamento de Sociología

Universidad Pablo de Olavide (España)

Resumen

¿Qué tipo de gobernanza se debe promover para las áreas metropolitanas en el siglo XXI? Esta pregunta, que parece actual, es la misma que se lleva haciendo desde hace tiempo en la literatura científica, así como en las instituciones y organizaciones implicadas en las políticas urbanas. Su respuesta ha ido variando a lo largo de los años, si bien recurrentemente ha procedido del ámbito institucional. Este trabajo tiene como propósito reflexionar sobre las posibles respuestas a los dilemas de la gobernanza metropolitana desde el punto de vista de las políticas públicas, concretamente, los planes estratégicos urbanos. Dichos instrumentos,

planteados en coherencia con el Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI), se muestran como un instrumento de política pública eficaz para dar respuesta a los retos que enfrentan las áreas metropolitanas en la actualidad.

Palabras clave: áreas metropolitanas; modelo de desarrollo urbano sostenible integrado (MDUSI); políticas públicas.

Abstract

What kind of governance should be promoted for metropolitan areas in the 21st century? This question, which seems current, is the same one that has been asked for a long time in the scientific literature, as well as in the institutions and organizations involved in urban policies. Their response has varied over the years, although it has recurrently come from the institutional sphere. The aim of this work is to reflect on the possible responses to the dilemmas of metropolitan governance from the point of view of public policies, specifically, strategic plans. These instruments, in coherence with the Integrated Sustainable Urban Development Model (ISUDM), are shown as an effective tool to respond to the challenges metropolitan areas face nowadays.

Key words: metropolitan areas; model of integrated sustainable urban development (MDUSI); public policy.

1 Introducción

Durante las tres últimas décadas hemos asistido a una aceleración considerable del ritmo de crecimiento de las ciudades, que ha tenido como principal reflejo un incremento paulatino de la población que vive en ellas, quedando claramente establecido un patrón territorial de asentamiento urbano, que se verá acelerado en los próximos años, haciendo que más del 70% de la población mundial viva en ciudades (ONU, 2014). Junto a este proceso, también se han producido importantes transformaciones en sus modelos productivos (de la industria a los servicios), patrones de consumo (asociados a nuevos estilos de vida), así como sistemas de prestación de servicios (que se materializan en el surgimiento de nuevos modelos de bienestar local). Tal como señalan Brenner y Schmid (2016), la urbanización es un proceso que afecta a todo el territorio mundial. Esta urbanización global o planetaria significa que las disposiciones socioespaciales y redes de infraestructuras que se encuentran más allá de los núcleos tradicionales de la ciudad se han convertido en parte integrante de la condición urbana en el mundo. La dinámica espacial de las ciudades, es decir, en la forma en la que desde el punto de

vista físico han ido desarrollándose se ha transformado, manifestándose de forma evidente en lo que conocemos como fenómeno metropolitano (o metropolización), como exponente territorial más evidente. Sin lugar a dudas, una característica definitoria de la urbanización en los últimos cincuenta años es la expansión de las poblaciones urbanas más allá de lo que antes era considerado el límite de la ciudad. En consecuencia, el patrón de desarrollo urbano dominante resultante es una multitud de pequeñas unidades administrativas que abarcan una aglomeración física más grande: el área metropolitana. El caso español no ha sido ajeno al patrón que han seguido desde los años 50 las metrópolis europeas (Hildenbrand, 2017). Sin embargo, tal como señalan Nel.lo (2004) o Farinós et al. (2018), lo que cambia sustancialmente son los momentos y escalas en las que se han producido: áreas metropolitanas experimentando procesos de expansión absoluta (Sevilla, Málaga o Valencia), mientras que otras a la vez estarían pasando por procesos de recentralización o concentración en la ciudad central (Bilbao o Barcelona), en el mismo momento en el que otras habrían cubierto el ciclo completo (Madrid). Ahora bien, con independencia de estas diferencias, podríamos afirmar que en los primeros años del siglo XXI hemos asistido a un proceso de desconcentración tanto residencial como de actividades productivas, y que son el resultado de una serie de causas que se describen a continuación (Valenzuela & Salom, 2008). En el ámbito económico, la proliferación de actividades industriales con alto contenido tecnológico, así como los servicios a los sectores que protagonizan el nuevo ciclo expansivo de las grandes ciudades. En el ámbito social, la modificación de las pautas de consumo de las que se deriva el aumento de la movilidad residencia-trabajo en los entornos urbano-metropolitanos, no solamente materializada en un desarrollo del sector inmobiliario, que tiene como consecuencia, entre otras, la aceleración de procesos de difusión residencial fuera de la ciudad central, sino también de los que se denomina la urbanización turística, a través de la creación de espacios destinados al consumo recreativo.

Este proceso ha convertido los límites municipales tradicionales y, como resultado de ello, las estructuras e instituciones de gobierno tradicionales en algo obsoleto (Gómez-Álvarez et al., 2019) e incapaz de controlar y encauzar estos procesos (Valenzuela & Salom, 2008). Las áreas metropolitanas constituyen, por tanto, nuevos retos para los actores implicados en las áreas urbanas para las autoridades públicas, pero también para los agentes económicos, sociales, así como la ciudadanía en su conjunto.

En consecuencia, se hace referencia a una “revolución metropolitana” (Katz & Bradley, 2013) o a la necesidad de que los alcaldes intervengan de manera más directa en la gobernanza global

(Barber, 2013). Sin embargo, no crece proporcionalmente la capacidad de representar, gobernar y canalizar la participación social en esos escenarios. Asistimos a la combinación de un rápido proceso de urbanización y de incremento de la importancia de las ciudades, pero las competencias locales no se corresponden sus tareas y necesidades y, por otra parte, los mecanismos de representación y decisión que se han venido utilizando en el gobierno de las grandes urbes, resultan cada vez más obsoletos en comparación con los retos existentes Subirats (2017). Por su parte, Farinós (2006) señala que los vínculos económicos, sociales y medioambientales entre las ciudades y las regiones están cambiando con rapidez. Sin embargo, existe una considerable inercia de las estructuras institucionales, que pueden no estar adecuadas para las nuevas condiciones. En consecuencia, el futuro del territorio y de sus ciudades depende en gran medida de la forma en que se proyecten las nuevas formas de gobernanza. Es evidente, por tanto, que la realidad metropolitana es un hecho social indiscutible. Y, de la misma forma, un reto en términos de gobernanza al que aún es necesario dar respuesta.

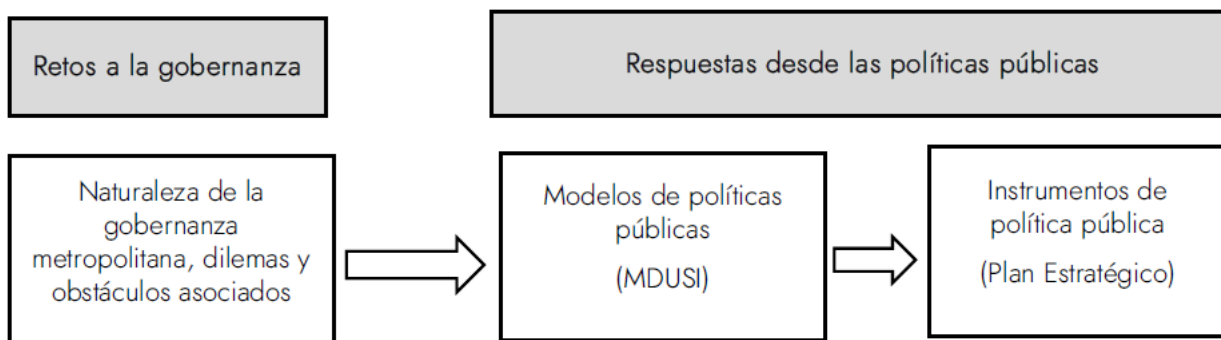
El propósito de este trabajo consiste en poner en relación la reflexión sobre la naturaleza de la gobernanza metropolitana, sus retos, dilemas u obstáculos, y las posibles respuestas. Tradicionalmente, en la literatura, dichas respuestas se han planteado desde el punto de vista institucional, analizando la medida en que determinados arreglos institucionales pueden responder a los dilemas y retos que se plantean a las áreas metropolitanas en términos de gobernanza.

Este trabajo, sin embargo, propone abordar dichos retos desde las políticas públicas, concretamente desde uno de sus instrumentos, como son los planes estratégicos. Dicho enfoque cobra un especial sentido en el contexto actual, en el que atendemos desde diferentes niveles de gobierno y territorios a la conformación de un modelo común de intervención en áreas urbanas, conocido como el Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI) y en cuyo planteamiento encontramos buena parte de las respuestas a los dilemas y retos que enfrenta la gobernanza metropolitana. Por ello, el trabajo se estructura a partir de un marco analítico básico, que se expone a continuación:

El artículo se estructura de la siguiente forma. La primera sección reflexiona sobre los dilemas y obstáculos a los que se enfrenta la gobernanza metropolitana. La segunda sección se dedica a concretar los fundamentos del MDUSI como nuevo paradigma de las políticas urbanas y su vinculación con los retos a la gobernanza metropolitana descritos con anterioridad. La tercera sección plantea una caracterización de la planificación estratégica urbana como instrumento de

política pública con capacidad para materializar las respuestas a los dilemas y obstáculos de la gobernanza metropolitana. La última sección pone en relación los dilemas de la gobernanza, el MDUSI y la planificación estratégica, para, finalmente, plantear las principales conclusiones.

Figura 1. Retos a la gobernanza y respuestas desde las políticas públicas: marco analítico básico



Fuente: elaboración propia

2 Los dilemas y el obstáculo a la gobernanza metropolitana

Tal como señala el informe CGLU (2017), durante el próximo medio siglo se conformará un nuevo sistema urbano mundial, lo que supondrá uno de los mayores cambios acaecidos en la historia de la humanidad. Dicho fenómeno pasa inexorablemente por lo que conocemos como el hecho metropolitano. Una primera evidencia, tiene que ver con el volumen de población que agruparán las áreas urbanas. Según el informe Perspectivas de la urbanización mundial (2014), la población urbana aumentará en 2400 millones de habitantes antes de mediados de este siglo. De forma concreta, en las áreas metropolitanas residen más de 1600 millones de personas (el 41% de la población urbana total) y se prevé que acojan 600 millones de nuevos habitantes antes de 2030.

Como resultado, muchas ciudades crecen, y se estima que lo harán en mayor medida, desbordando sus límites municipales y otras fronteras político-administrativas. Al mismo tiempo, las áreas urbanas convergen, creando mercados laborales unificados, con infraestructuras e intereses compartidos, configurando áreas funcionales integradas. Cada vez más, los habitantes de las áreas metropolitanas adoptan una visión y una identidad urbana compartida y se estima que este proceso sea más intenso en los próximos años.

En consecuencia, se requieren de nuevos modelos de gobernanza, que permitan responder a los retos derivados del hecho metropolitano, tanto respecto a la gestión de los procesos relativos

a la aglomeración de población, la dinámica económica y el sentido de pertenencia, como a los desafíos derivados de la superación de los límites y las fronteras político-administrativas de las ciudades tradicionales. Desde hace varios años, se viene prestando atención a este hecho en la literatura. Tomás (2015) señala que este rápido proceso de urbanización se ha caracterizado a menudo por una débil planificación y desarrollo institucional que se materializa en una serie de dilemas y obstáculos a la gobernanza metropolitana que se describen a continuación.

En primer lugar, en las áreas metropolitanas opera una gran variedad de actores de naturaleza diversa (por su nivel territorial y carácter). Existen áreas metropolitanas con un número elevado de municipios, pero también otras administraciones (Comunidades Autónomas, provincias y comarcas) realizan tareas metropolitanas, así como otros organismos (públicos y privados) que desempeñan funciones a escala metropolitana.

Esta fragmentación plantea un reto significativo para la gobernanza metropolitana. Tal como señala Subirats (2017), las instituciones y las administraciones públicas se han construido sobre la lógica competencial y sobre la estructura jerárquica entre esferas de gobierno y en el interior de cada una de esas dimensiones. En consecuencia, la gobernanza de las metrópolis acostumbra a sufrir de la falta de delimitación clara de competencias y una escala jerárquica claramente asumida por parte de los distintos actores que operan en ellas.¹

En este sentido, tal como señala Tomás (2015), las áreas metropolitanas desarrollan políticas asociadas a competencias que se pueden enmarcar tanto en el campo de las *hard policies*, es decir, relacionadas con el medio físico (ordenación del territorio, urbanismo, transporte, medio ambiente, etc.) como en el ámbito de las *soft policies* (educación, sanidad, servicios sociales, etc). No obstante, diversos estudios muestran que las competencias se centran casi exclusivamente en el campo de las *hard policies* y especialmente las relativas a la ordenación del territorio, el transporte y el medio ambiente (Tomàs, 2009).

Junto con la fragmentación y las competencias, se presenta un tercer dilema, relacionado con la capacidad institucional de las áreas metropolitanas. Tal como señala Farinós (2006), la gobernanza territorial requiere dos tipos de capital: material (recursos financieros, equipamientos

1 Tal como señalan Valenzuela y Salom (2008), los problemas de coordinación atañen a las relaciones entre los distintos ámbitos de la planificación sectorial estatal y entre ésta y la ordenación regional y local. Pero también, y quizá de forma más importante, a la relación entre los gobiernos regionales y la administración local. En este sentido, el retraso en la elaboración y puesta en marcha de instrumentos regionales de ordenación (planes y programas territoriales) ha limitado las posibilidades de ejercer de forma efectiva la coordinación de políticas territoriales supramunicipales (Feria et al, 2005). A ello se unen las limitaciones fiscales a las que se enfrentan las administraciones locales y sus prácticas urbanísticas derivadas de ellas.

y otros recursos) e institucional, en el que se incluyen el capital político, social e intelectual. En relación con los recursos, la financiación determina en gran medida el margen de autonomía de las áreas metropolitanas. No solo por el volumen de recursos que gestionan, sino por la naturaleza de la fuente de esta financiación (propia o por otras vías). Los recursos económicos de las áreas metropolitanas provienen básicamente de dos fuentes, normalmente combinadas: las transferencias de los municipios (de abajo arriba) y de un ámbito superior de gobierno, Estados o entes subestatales, según la estructura política del país (de arriba abajo); y tasas e impuestos propios (agua, tratamiento de residuos, etc.). Este modelo de financiación tiene como consecuencia uno de los problemas de los entes metropolitanos existentes, que es la falta de autonomía financiera, pues sus recursos están muy condicionados por las transferencias de otros ámbitos de gobierno.

Por su parte, el capital político, concretamente, la capacidad para hacer cosas, tal como se ha puesto de manifiesto en relación con el dilema de las competencias, las áreas metropolitanas adolecen de capacidad política, que les permita intervenir en el espacio metropolitano. El capital social, entendido como el sentimiento de compartir una serie de normas, valores culturales y objetivo común (idea de comunidad), es aún una cuestión pendiente, no tanto la existencia de un sentimiento metropolitano que pudiera derivar en lo que podemos denominar una ciudadanía metropolitana, sino que no existe investigación respecto a si el hecho metropolitano influye en sus actitudes y comportamientos de la ciudadanía.

El capital intelectual, incluye el nivel de conocimiento de los actores implicados en el desarrollo territorial: del sistema territorial y de cómo evoluciona, de los procesos socioeconómicos y su impacto sobre el desarrollo territorial y sobre las formas en que operan las instituciones. Junto a ello, también se considera capital intelectual el desarrollo de un entendimiento compartido del conocimiento disponible, la transferencia de los flujos de conocimiento, así como la capacidad de aprendizaje de los actores. En este sentido, es en el conjunto de los gobiernos locales y, en consecuencia, las áreas metropolitanas existe un déficit de capacidad no solamente para generar conocimiento sobre los procesos metropolitanos, sino para transferirlo y compartirlo (González & Huete, 2019).

Finalmente, los modelos de gobernanza metropolitana encuentran su dilema en relación con el modelo de representación, que, en definitiva, tiene que ver con la capacidad de la ciudadanía para influir en la toma de decisiones, concretamente, para elegir directamente a sus representantes políticos. En términos formales, puede darse la elección directa del

alcalde/presidente y los regidores/concejales, o indirecta (estos forman parte de la estructura metropolitana como representantes de su municipio). Además, siendo la gobernanza un concepto mucho más amplio que el de gobierno, pueden encontrarse modelos de gobernanza con representación de miembros de la sociedad civil (sindicatos, cámaras de comercio, universidades, etc.).

Con independencia del modelo de representación, una nueva forma de gobernar las metrópolis y de entender las capacidades de gobernanza colectiva implica una diferente comprensión de lo que significa la democracia local. Si bien los mecanismos representativos continúan siendo fundamentales para la legitimidad de las autoridades locales, cada vez es más claro que es necesario desarrollar nuevas formas de participación y compromiso ciudadano. En este sentido, Subirats (2019) enfatiza la necesidad de articular la voluntad de diferentes actores (públicos, privados y sin fines de lucro) en la búsqueda de escenarios con mayor capacidad de gobierno y eficacia decisional. De la misma forma, Birch (2019) afirma que un sistema de gobernanza metropolitana eficaz incluye la presencia de participantes estatales y no estatales, con mecanismos de colaboración bien establecidos para el diseño y la implementación de políticas. En definitiva, uno de los principales dilemas de la gobernanza metropolitana ha sido generar mecanismos de representación estables y que garanticen la capacidad de todos los actores de participar en la toma de decisiones en los asuntos metropolitanos.

Tabla 1. Los dilemas y el obstáculo a la gobernanza metropolitana

Denominación	Descripción
Fragmentación	Falta de un mecanismo de atribución de funciones y coordinación que regule la diversidad de actores en términos de número y naturaleza operando en el mismo espacio metropolitano.
Competencias	Limitaciones en términos de competencias para intervenir en el espacio metropolitano.
Capacidad	Débiles capacidades en términos de recursos materiales, políticos, sociales e intelectuales.
Representatividad	Baja capacidad para canalizar los intereses y demandas de la ciudadanía.
Resistencia política	Falta de voluntad de los actores políticos para ceder poder a las áreas metropolitanas.

Fuente: elaboración propia

Junto con los dilemas señalados anteriormente, la gobernanza metropolitana se enfrenta a otro dilema, relativo a lo que podríamos denominar resistencia política. Los autores de este trabajo

coinciden en que un obstáculo importante para la creación de sistemas de gobernanza metropolitana es la resistencia de otros niveles de gobierno, incluidos el gobierno nacional, las provincias, las regiones, así como los propios municipios. Tal como señala Ahrend et al. (2019) “no es probable que ningún nivel de gobierno existente entregue voluntariamente el poder a una autoridad metropolitana que podría convertirse en un centro rival de poder”.

En definitiva, los dilemas de la gobernanza metropolitana no se adscribirían solamente al terreno de las administraciones locales (su atribución de funciones y competencias o recursos), sino también a la distribución del poder sobre la toma de decisiones entre los actores, tanto en lo que respecta a la apertura del sistema de gobernanza, como a la capacidad para ceder poder de decisión.

Hasta el momento, la solución a estos dilemas ha venido de la mano de la literatura centrada en el análisis de las instituciones. Esta línea de trabajo se ha destinado a describir los arreglos institucionales generados para dar respuesta a los dilemas de la gobernanza, describiendo cuatro tipos: gobiernos metropolitanos; agencias metropolitanas; coordinación vertical y cooperación voluntaria. Cada uno de ellos, presenta sus propias características y sus pros y contras para articular la gobernanza metropolitana (Tomàs, 2015; OCDE, 2016).

Este trabajo plantea que buena parte de los dilemas y obstáculos descritos anteriormente pueden ser abordados desde las políticas públicas, pues, tal como señalan Lascoumes y Le Gales (2019) han de ser considerados como instituciones, ya que determinan qué recursos pueden utilizarse y por quien. Como cualquier institución, los instrumentos permiten estabilizar las formas de acción colectiva y hacen que el comportamiento de los actores sea predecible y probablemente más visible. En definitiva, los instrumentos de política pública pueden entenderse como el conjunto de normas y reglas que delimitan la acción de gobierno, así como los recursos, funciones y, en definitiva, los patrones de interacción entre los actores implicados en el contexto de la política pública.

De forma concreta, y para este trabajo, se plantea que las políticas públicas, concretamente instrumentos de política como los planes estratégicos, pueden dar respuesta a los dilemas y obstáculos descritos. Los planes estratégicos por su propia naturaleza, podrían facilitar un modelo de gobernanza que permita una gestión metropolitana desde un enfoque estratégico, caracterizado por una visión integrada, participativa y con una visión a largo plazo (UCGL, 2016). Estas características encuentran su mayor potencial en el contexto actual, en el que asistimos a la consolidación a escala global de un modelo de intervención en áreas urbanas (el

MDUSI) donde estas características se encuentran en su naturaleza, y a partir del cual se sustentan buena parte de los instrumentos de política pública que promueven el desarrollo urbano.

3 La nueva concepción de política urbana: el Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado

El final del siglo XX y el comienzo del siglo XXI se ha caracterizado por un renovado interés en las políticas dirigidas específicamente a las ciudades. En 1997, la Comisión Europea aprueba la Comunicación “Hacia una política urbana para la Unión Europea” (Comisión Europea, 1997). Con dicho documento se sientan las bases de un modelo de desarrollo urbano sostenible, dirigido a coordinar y orientar la intervención en los problemas urbanos y se organiza en torno a cuatro objetivos: (1) incrementar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades; (2) fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas; (3) proteger y mejorar el medio ambiente urbano; y (4) contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana.

Ello podría considerarse la materialización de un proceso de reflexión que desde los años noventa se viene realizando en diferentes ámbitos, como la Unión Europea² o Naciones Unidas, y que culmina en la generación de un modelo de intervención en áreas urbanas denominado el Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (en adelante MDUSI). Dado que tanto la UE como Naciones Unidas carecen de competencias explícitas en materia de ciudades, el MDUSI constituye un modelo de políticas públicas estandarizado e institucionalizado a través de su aplicación a instrumentos de política pública como son, especialmente en el marco de la UE, los fondos. Es fundamentalmente a través de la financiación para proyectos y programas de desarrollo urbano que se establecen líneas de acción e implementación a través de las cuales se materializa el modelo en el conjunto de los países.³ Dicho modelo se conforma a través de una serie de elementos que se describen a continuación.

2 En relación con el proceso de conformación del modelo de desarrollo urbano existe una amplia literatura. Tanto para el entorno de la UE (San Salvador Del Valle et al., 2018; De Gregorio Hurtado & González Medina, 2017; González Medina, 2011; Comisión Europea, 2012 (DGR, 2011) como para Naciones Unidas (Declaración de Estambul, 1996).

3 Tal como señala González (2013), la creación de programas de financiación específicamente urbanos (URBAN, JESSICA, etc.), la promoción de procesos de consulta dirigidos a las ciudades, la multiplicación de las redes de agentes urbanos e intercambio de buenas prácticas urbanas, así como la ingente producción de documentos de orientación política han favorecido la visibilidad de las ciudades en la arena política comunitaria. También han ido dando forma a una “política urbana comunitaria” de carácter “implícito”.

3.1 Las ciudades como sistema social multidimensional. El diseño de las políticas urbanas desde una perspectiva holística

Las áreas urbanas conforman una serie de sistemas de vida complejos, más que un conjunto de partes separadas (Da Silva et al, 2012). En consecuencia, atendiendo al contenido de las políticas, esta concepción supondría superar intervenciones de carácter eminentemente físico, para acometer acciones en las que se incorporan otros ámbitos de intervención en las áreas urbanas, tales como el medio ambiente urbano, la cultura o la cohesión social de las áreas metropolitanas como sistemas de vida complejos y multidimensionales. Ello supone superar la tradicional hegemonía existente en relación con los objetivos de las iniciativas urbanas basadas en la estrategia “poner en el mercado” (Taylor, 2007), en favor de la estrategia “local y sociocultural” (Healey, 1997).

3.2 Soluciones globales pensadas desde lo cotidiano. El enfoque territorializado entendido como evidence-based

Adoptar un enfoque territorializado supone dotar a las políticas urbanas de un carácter espacial explícito, con el objetivo de entender de forma completa los efectos de los cambios que se producen en ellas, así como ayudar a organizar las respuestas en los diferentes niveles de gobierno Atkinson (2001). Ello supone, por tanto, poner en el centro del diseño de las políticas orientadas el territorio urbano, partiendo de las características (sociales, económicas y políticas) como referencia para su diseño. Este enfoque está claramente presente en los documentos de política pública a partir de los cuales se ha venido conformando el MDUSI, donde las características del territorio constituyen una referencia clásica para el diseño de las políticas.

3.3 Nuevos modelos normativos y organizativos orientados a la integralidad

Las dos características de las políticas urbanas señaladas con anterioridad (enfoque integral y territorializado), plantean una serie de retos a los actores encargados de implementarlas y de forma especialmente significativa a las administraciones públicas. En consecuencia, reflexionar sobre el modelo actual de intervención en áreas urbanas no es suficiente poner el foco en su dimensión sustantiva o en el contenido de las políticas. También es necesario atender a aspectos relativos a su dimensión procedimental, o de proceso, y que tienen que ver con la forma en que el contexto normativo, institucional y/o organizacional en el que se desarrollan han de

transformarse para lograr su implementación, dada la nueva manera de conceptualizar las ciudades y sus retos y, por tanto, la forma de abordarlos.

a) Políticas con enfoque estratégico

Tal como señalan Barnet y Parnell (2016), existe actualmente un consenso sobre la importancia, quizá incluso la centralidad, de los procesos urbanos para asegurar la sostenibilidad en materias como el cambio climático, el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza, la salud pública o la seguridad alimentaria. Ahora bien, estos problemas requieren de una intervención que vaya más allá del territorio donde se ejecutan. En consecuencia, el MDUSI incorpora un enfoque estratégico, entendido como aquel que se plantea para un territorio dado, pero estableciendo estrategias con otras de alcance diverso.

b) Modelos normativos basados en un principio de parsimonia

Una transformación asociada a la nueva forma de conceptualizar las ciudades, sus retos y soluciones, tiene que ver con el marco normativo en el que se desarrollan y, de forma concreta, la necesidad de simplificar las normas que regulan las actuaciones que desde los diferentes niveles de gobierno se destinan a las áreas urbanas. De forma resumida, podríamos afirmar que lo que el MDUSI plantea en relación con el marco normativo que regula las actuaciones destinadas a la áreas urbanas está basado en un principio de parsimonia⁴.

Así, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (2015) señala el principio de una mejor regulación, que debe reflejarse, entre otras, en regulaciones y diseños institucionales que se mantengan dentro del ámbito de lo estrictamente necesario, minimizando la carga regulatoria para las empresas, los ciudadanos y las administraciones públicas.

c) Administraciones con capacidad para responder a los retos que se les plantean: competencias, habilidades y recursos

Uno de los asuntos recurrentes cuando se reflexiona sobre los retos relacionados con las políticas urbanas es la cuestión de si las administraciones, con los recursos de los que tradicionalmente han contado para responder a los asuntos urbanos, están suficientemente preparadas. En este momento surge el asunto de la capacidad institucional a la que el MDUSI

4 La parsimonia se refiere al equilibrio entre la capacidad explicativa y la simplicidad. Maximizando el primero y luchando por la simplicidad a través de un número reducido de proposiciones (Hernández et al, 2003: 90-91).

atribuye una importancia central y que se orienta hacia el reconocimiento de la necesidad de dotar a las administraciones de los siguientes aspectos.

Capacidad en términos de competencias formales (Poder hacer): Desde hace años y de forma especial a partir de la era de la globalización, ha existido un debate en torno a la problemática asociada a la existencia de una sociedad cada más compleja y la dificultad de los gobiernos de las ciudades (los más cercanos a la ciudadanía) para responder de forma ágil a los diversos asuntos que se plantean. Ya, desde los años ochenta, comienzan a aparecer en la literatura conceptos como el de competencias impropias (Navarro y Huete, 2005), para aludir al hecho de que los gobiernos locales afrontan soluciones que se relacionan con competencias que formalmente no les corresponden. A medida que las ciudades presentan problemáticas más diversas y complejas, este asunto surge con más frecuencia y sin lugar a dudas adquiere relevancia en el MDUSI, planteando la necesidad de dotar a las administraciones locales de capacidad de acción, tanto en términos formales como en su funcionamiento.

Capacidad en términos de habilidades y conocimientos técnicos. (Saber hacer): Esta capacidad se plantea en relación con si, una vez que se ostenta la competencia formal, se cuenta con las habilidades técnicas para poder plantear soluciones a los asuntos sobre los que se tiene la capacidad de acción. Respecto a esta cuestión en el sector público, Hildebrand y Grindle (1997, p. 34) sostienen que “capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible”. Yendo un paso más allá, Rosas (2008) considera que la capacidad institucional puede entenderse como solvencia para mejorar las funciones, resolver problemas, movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a los problemas públicos.

Capacidad en términos de recursos disponibles para desarrollar la tarea (Autonomía financiera): Es un asunto recurrente que la falta de recursos financieros adecuados a nivel nacional y subnacional obstaculiza el potencial para una mejor gestión de la urbanización. Las propuestas que plantea el MDUSI respecto a la financiación se encuentran en coherencia con las relativas al saber hacer, y su propósito se circunscribe a la creación de instrumentos financieros que se destinen específicamente a asuntos urbanos y que facilitan el acceso por parte de las ciudades a los mismos. A este respecto, Ferry, Kah and Bachtler (2018) señalan que un modelo integrado debe combinar diferentes fuentes de financiación como medio para fomentar y facilitar la inversión combinada en el territorio.

d) Políticas basadas en el conocimiento: generación, uso y diseminación

Dadas las características señaladas con anterioridad, y tomando en consideración aspectos concretos como el carácter territorializado, parece lógico pensar que una cuestión clave ha de ser contar con información suficiente sobre la realidad en las que se desea intervenir. Si es una cuestión elemental modular las decisiones en consideración con la realidad concreta del espacio al que se destinan, se presenta como necesario el poder contar con conocimiento suficiente para llevar a cabo la tarea.

El principio asociado con el conocimiento implica crear y promover el intercambio de información comparable entre ciudades (European Commission, 2017). En relación con este tema, Caprotti et al. (2017) señalan las implicaciones políticas, ideológicas y de desarrollo de aumentar el enfoque en las ciudades como "entidades medibles", reducibles a datos y controlables utilizando nuevas tecnologías. Una manifestación de esta tendencia es la creciente importancia dada a las políticas basadas en evidencias.

e) Políticas basadas en un modelo de gobernanza abierta

La dimensión participativa es una característica ineludible teniendo en cuenta los principios en los que se basan las políticas urbanas en la actualidad. Howlett y Rayner (2017) señalan que en relación con los nuevos retos planteados a las administraciones desde la década de los noventa ha sido necesario crear nuevos diseños institucionales, orientados a crear lo que llaman "estrategias integradas" las cuales, junto con la dimensión sustantiva relacionada con los objetivos a lograr, los gobiernos tratan de reconstruir espacios de política en los que se combinen objetivos coherentes con instrumentos de política robustos, que se fortalezcan mutuamente para el éxito de las políticas. Ello pasaría, entre otras cosas, por integrar las iniciativas políticas existentes en una misma estrategia y coordinar las acciones de diferentes agencias y actores. En coherencia con ello, es de suponer la necesidad de establecer alianzas con otros actores para la consecución de los objetivos asumidos.

4 Instrumentos de políticas públicas como herramienta: los planes estratégicos como respuesta a los dilemas y obstáculos a la gobernanza metropolitana

Tal como venimos señalando, el debate sobre la forma de la gobernanza metropolitana ha vuelto a cobrar importancia, fundamentalmente porque desde hace algunos años se está produciendo un cambio de modelo sobre el que se desarrollan las políticas urbanas. En este sentido, en el

marco de las reflexiones sobre el MDUSI, se ha vuelto a plantear el debate en torno a qué forma debe adoptar la gobernanza de las áreas metropolitanas, destacándose la utilidad de las soluciones basadas en el denominado “enfoque estratégico”, hasta tal punto que se ha defendido el valor de la planificación estratégica urbana como un instrumento adecuado para dar respuesta a la mejora, el avance y la consolidación de la gobernanza de las áreas metropolitanas (OCDE, 2015; UCGL, 2017; Gómez-Álvarez et al., 2019; UCGL, 2020; Searle, 2020).

Sin embargo, a lo largo del tiempo la literatura ha señalado una serie de limitaciones de este instrumento, relacionados con aspectos como la falta de compromiso de los actores ajenos a la administración; las similitudes entre unos instrumentos y otros con independencia del territorio donde se aplican; la falta de legitimidad de las decisiones; o la falta de seguimiento de estos procesos (González & Merinero, 2013; Pascual, 2001; Fernández, 2007; Farinós et al., 2018). De forma concreta, Farinós et al. (2005) señalan para el caso español que aunque la planificación estratégica ha sido un instrumento muy extendido en las áreas urbanas en España, existen una serie de limitaciones de este instrumento a lo largo de los años: hasta el momento se han caracterizado por ser mayoritariamente de escala municipal, no metropolitana; su orientación ha sido prioritariamente económica y en mucha menor medida territorial y social. Sin embargo, aun persistiendo estas limitaciones, no es menos cierto que a lo largo de los años se ha mostrado una cierta tendencia al surgimiento de planes a escala metropolitana. Además, son precisamente aquellos que han persistido a lo largo del tiempo los que tienen una orientación metropolitana. En este sentido, parece lógico pensar que dichos planes acumulen una capacidad institucional que les permita desarrollar programas de acuerdo con las exigencias que establece el marco del MDUSI y, en consecuencia, acometer los clásicos dilemas de la gobernanza metropolitana.⁵

Por ello, a pesar de reconocer las limitaciones mostradas por el instrumento hasta el momento, este artículo tiene como propósito analizar sus principales componentes y su potencial en el marco del MDUSI para dar respuesta a los principales dilemas de la gobernanza metropolitana.

En primer lugar, es necesario poner de manifiesto que no existe una definición única y precisa de un plan estratégico de ciudad, puesto que se ha convertido en algo complejo y multidimensional. En los más de treinta años que llevan aplicándose han experimentado

5 El anexo 1 incluye una tabla sobre los planes estratégicos en España y su orientación, mostrando una cierta tendencia hacia el incremento de planes de escala metropolitana.

importantes transformaciones que los han llevado de ser concebidos como la aplicación de una determinada metodología de trabajo para que los gobiernos de las ciudades diseñen un plan de ciudad, a través del denominado Harvard Policy Model (Bryson & Roering, 1993), hasta su concepción como la base en la que debe sustentarse la gestión, en términos amplios, de las ciudades (Pascual, 2002; Pascual & Tarragona, 2009). De ello se deriva un continuo que iría desde su aplicación concreta a la planificación de una ciudad, hasta constituir un instrumento de intervención que implicaría ejecutar las actuaciones previstas en un plan de ciudad. En el primer extremo del continuo, la planificación estratégica se entendería como un ejercicio de diseño de unos objetivos y el establecimiento de una serie de programas de actuación en un marco temporal establecido. En el otro extremo, constituiría un instrumento destinado a gestionar las actuaciones que ha de realizar el gobierno de una ciudad para ser efectivo en su desempeño. En términos de análisis de políticas públicas se podría mantener que este continuo del plan estratégico de ciudad iría desde la fase de diseño de la política pública en el primer caso hasta la fase de implementación en la segunda parte del continuo.

Esta circunstancia, es precisamente la que hace imposible aportar una definición de planificación estratégica de ciudad única, que tenga capacidad de reflejar la extraordinaria complejidad a la que ha dado lugar su aplicación como instrumento de política pública urbana. Son tantos los casos de ciudades que han utilizado la planificación estratégica de ciudad, y tantas las formas que han adoptado dichos planes, que no es posible encontrar una definición que recoja todos los componentes y elementos que le son propios.

Sin embargo, es posible su caracterización, para lo que se recurrirá a las aportaciones que sobre la planificación estratégica de ciudades han ido apareciendo en la literatura científica sobre la materia, con el objetivo de poder llegar a elaborar de forma sistemática y precisa todos los componentes necesarios para tener una comprensión lo más amplia y precisa posible.

En este sentido, se pueden tomar como punto de partida algunos de los intentos de definición parciales que se han ido proporcionando en la literatura científica sobre planificación estratégica de ciudades. Así, para Kaufman y Jacobs (1993) un plan estratégico de ciudad es un instrumento de gestión para las organizaciones públicas de gobierno de las ciudades que tiene la finalidad de fijar los objetivos a medio y largo plazo para el desarrollo y el crecimiento económico, utilizando para ello un conjunto de métodos y técnicas que faciliten la participación de los actores privados de la ciudad. En esta definición es posible encontrar cuestiones directamente relacionadas con los métodos y técnicas para producir los contenidos del plan, la importancia de

una determinada temática o asunto configurador de dicho contenido y el hecho de que el plan estratégico le concierna al gobierno como organización, aunque requiera de la participación de los actores para definir su contenido, con lo que está haciendo referencia a lo que es posible considerar como aspectos institucionales del plan estratégico.

Otra de las definiciones más utilizadas la proporciona Fernández (1997), quien mantiene que la planificación estratégica de ciudades puede definirse como una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad mediante el desarrollo de un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso. Este autor incorpora aspectos relacionados con las técnicas de producción de los contenidos, la temática de los planes estratégicos, aspectos institucionales referidos a los actores implicados en el plan estratégico de la ciudad, pero introduce con respecto a la anterior definición un nuevo aspecto o elemento, destacando la importancia que cobra la implementación del plan estratégico de ciudad.

Y la tercera de las definiciones la aporta Pascual (1999), a través del establecimiento de las características principales de la planificación estratégica de ciudades, es aquella que determina los objetivos estratégicos para una ciudad concibiendo para ello un plan de acción que haga posible su consecución implicando a los principales actores urbanos y de manera espacial a la principal autoridad democrática del territorio, procurando el consenso entre dichos actores para el establecimiento del plan, prestando una atención espacial a la labor de comunicación y de establecimiento de un diagnóstico interno y externo haciendo posible que se tengan en cuenta los diferentes aspectos de la ciudad (económicos, sociales, culturales, educativos y asociativos) seleccionado muy bien los objetivos y poniendo a disposición del plan estratégico todos los recursos disponibles para garantizar su adecuación. En esta tercera definición aparecen algunas de los aspectos que han hecho referencia en las anteriores especialmente la configuración temática del plan, la estructura institucional y su implementación, faltando la de producción de los contenidos, pero aportando un nuevo aspecto relevante que tiene que ver con la importancia que tiene disponer de una organización adecuada para diseñar y desarrollar el plan estratégico poniendo la atención en la comunicación y la necesidad de contar con todos los recursos necesarios para el trabajo.

En este sentido, es posible encontrar una primera propuesta realizada en términos analíticos que pretende desarrollar un sistema que haga posible una mejor comprensión de la planificación estratégica urbana por parte de Martín y Merinero (2010) estructurado en un conjunto de dimensiones para su caracterización:

- a) Estructura institucional. Un plan estratégico de ciudad se conforma en un determinado sistema institucional, es el resultado y la respuesta que se lleva a cabo en un contexto institucional concreto. Prestar atención a este contexto institucional y a sus principales características aporta un importante valor de comprensión de la planificación estratégica de ciudades, ya que uno de los rasgos diferenciadores y más propios de un plan estratégico de ciudad es precisamente las instituciones (tanto públicas como privadas), que están implicadas y forman parte del proceso.
- b) Estructura organizativa. Un plan estratégico de ciudad dispone de una unidad organizativa y tiene una estructura técnica que hace posible que las acciones que son necesarias para que se desarrolle el proceso se lleven a efecto. Al mismo tiempo, un plan estratégico de ciudad dispone de una serie de órganos o estructuras que articulan la participación y la implicación de los actores de la ciudad en el proceso. No se trata tanto con esta dimensión de atender a los rasgos definitorios de la participación, sino de prestar atención a las diferentes estructuras que existen en el plan estratégico y que tienen una funcionalidad determinada en el proceso, para establecer su composición en términos de actores y las funciones que desempeñan estos órganos en el proceso de elaboración.
- c) Producción de contenidos. Cómo se ha venido poniendo de manifiesto, la planificación estratégica presenta como rasgo definitorio la aplicación de un método de trabajo que proporciona una gran capacidad de sistematización al proceso. Desde la perspectiva metodológica tiene dos rasgos distintivos: por una parte, atendiendo al proceso sistemático de trabajo, debe responder a un sistema pautado de trabajo, que permita alejarse de la improvisación, estructurado a través de un conjunto de fases a cada una de las cuales le corresponde una serie de actuaciones que le proporcionan una determinada función. Y, por otro lado, la forma de producir el contenido y los elementos sustantivos se sustentan en la implicación efectiva de la sociedad civil y otros actores públicos de la ciudad. La materialización de la participación ciudadana se sustenta en la aplicación de un conjunto de técnicas de producción de contenidos que hacen posible que se genere el conocimiento adecuado para dotar al plan estratégico de los elementos sustantivos en los

que se concreta el conjunto de acciones y actuaciones que se deben emprender en la ciudad para dar respuesta a los retos y objetivos que son definidos y establecidos a través de dichas técnicas de generación de contenidos.

- d) Configuración temática. Todo plan estratégico de ciudad se concreta en un conjunto de medidas y actuaciones en torno a las que llevar a cabo el proyecto de desarrollo urbano que pretende transformar una determinada ciudad. Estas actuaciones y medidas y la forma en que se estructuran y articulan constituyen el contenido fundamental del plan estratégico de ciudad que se agrupa sobre la base de las diferentes áreas temáticas que aborda el plan y cómo se ordenan y organizan para dar respuesta a los objetivos de transformación que persigue.
- e) Implementación. Un plan estratégico de ciudad coincide de forma precisa con aquellas fases que son susceptibles de encajar en el diseño de una política pública. En consecuencia, garantiza, de forma indirecta, la implementación de la política, al reflejar en su estructura lo que conformarán las fases de la misma. El plan estratégico atendería o daría forma como instrumento de política pública a las fases de definición del problema, toma de decisiones, definición de acción como política pública de planificación urbana.

Tomando en consideración los dilemas de la gobernanza y los elementos centrales de la planificación estratégica, la defensa de la misma como instrumento adecuado para la gobernanza metropolitana contemporánea se sustenta en un conjunto de elementos centrales a los que hacemos referencia a continuación.

En primer lugar, la gobernanza metropolitana ha de considerarse como un proceso (OCDE, 2015; UCGL, 2017; UCGL, 2019; Ahrend et al., 2019; Andersson, 2019; Roberts & Abbott, 2019; Xu & Yeh, 2019) y, como tal, no adopta una forma única. Normalmente es el resultado de una evolución histórica, que hace que se vayan sucediendo distintas formas, o bien, que se den al mismo tiempo distintas formas de gobernanza en un territorio metropolitano, como una especie de “hibridación”. En este sentido, la planificación estratégica urbana proporciona la capacidad de disponer de un enfoque amplio y complejo, que tenga en cuenta y aprehenda todos los elementos de proceso que han conformado a lo largo del tiempo la gobernanza metropolitana, o bien las distintas formas que en un mismo momento temporal existen.

Junto a ello y, tal como ya se ha expuesto con anterioridad, el área metropolitana es una manifestación de la denominada ciudad real, es decir, que las delimitaciones y demarcaciones administrativas del territorio están permanentemente tensionadas y en cuestión como referencia

territorial (Gleaser & Joshi-Ghani, 2013; UCGL, 2020; Birch, 2019). Por ello, la gobernanza metropolitana tiene que referir necesariamente a dicha realidad territorial que comprende el espacio de vida social y económica. Esto supone un extraordinario reto para dar respuesta en términos políticos al territorio metropolitano, puesto que la mayor parte de las veces las demarcaciones administrativo-territoriales de los municipios, los instrumentos de planificación territorial formal, las zonas de prestación de servicios intermunicipales responden a demarcaciones territoriales diferenciadas, lo que da como resultado una gran segmentación territorial de la realidad metropolitana. De esta manera, lo habitual es que muy difícilmente se encuentre una realidad político-administrativa que tenga capacidad de atender a todo el territorio que corresponde a la realidad metropolitana como ciudad real, produciendo así que la dimensión geográfica de las políticas públicas urbanas (como instituciones o instrumentos de políticas públicas) no tengan capacidad de abarcar todo el territorio metropolitano. Se requiere por tanto que la gobernanza metropolitana abarque y se aplique a todo el territorio metropolitano, a ese espacio que configura la ciudad real, estableciéndose por tanto que tenga una capacidad de ajuste flexible y variable, caso ad-hoc, a un determinado territorio. La planificación estratégica urbana tiene la capacidad de adaptarse a una determinada realidad territorial no necesariamente establecida administrativamente. Es decir, puede tomar como referencia territorial cualquier espacio territorial establecido, y por lo tanto adaptarse a un territorio sin necesidad de ser delimitado administrativamente o como espacio competencial, a diferencia de lo que ocurre con otros instrumentos de planificación y gestión territorial más formales y utilizados por las administraciones públicas. Ello hace que la planificación estratégica tenga la capacidad de dar respuesta a la exigencia de amplitud geográfica que exige la gobernanza metropolitana contemporánea.

En relación con los dilemas y obstáculos a la gobernanza metropolitana, y en respuesta a la fragmentación, tal como venimos señalando, la realidad administrativa de un territorio metropolitano es extraordinariamente diversa y compleja. En él actúan diferentes actores que pertenecen a distintos niveles de la administración pública y que tienen competencias distintas. Se hace necesario un cierto nivel de entendimiento y coordinación entre todas esas realidades administrativas que actúan sobre un mismo territorio metropolitano (Sud & Yimaz, 2012; OCDE, 2015; UCGL, 2017; UCGL, 2019; Andersson, 2019; Ortiz & Camilla, 2019; Subirats, 2019).

La planificación estratégica urbana se ha demostrado que es un instrumento adecuado que facilita y hace posible ese entendimiento entre diferentes administraciones que actúan e intervienen sobre una misma realidad territorial. Como instrumento de política pública está

especialmente diseñada para hacer posible la integración y la coordinación de esas diferentes administraciones que tienen en común actuar sobre un mismo territorio. De forma concreta, los planes estratégicos garantizan la respuesta al dilema de la fragmentación a través de dos elementos específicos: la delimitación de una estructura institucional, a partir del cual se definen los actores implicados en la política; así como la generación de un sistema organizativo, que define el papel que cada uno de los actores adopta en cada una de las fases en que se estructura cada una de las acciones a acometer.

Además, desde hace algún tiempo se ha puesto de manifiesto la necesidad de superar las intervenciones sectoriales y aisladas temáticamente para promover el desarrollo territorial. Se plantea, por tanto, la necesidad de superar las políticas urbanas con enfoques temáticos individualizados, segmentados por áreas de política pública, en los que se organizan las administraciones públicas desde un punto de vista institucional y competencial (OCDE, 2015; UCGL, 2017; UCGL, 2019; Subirats, 2019; Xu & Yeh, 2019; Roberts & Abbott, 2019). El principio de esta superación está plasmado en la complejidad que caracteriza a los problemas contemporáneos a los que la política tiene que dar solución, lo que provoca que esos problemas estén conformados por una imbricación indivisible de pequeños asuntos o realidades que pertenecen a una multiplicidad de ámbitos en los que se estructura la vida cotidiana, de manera que la solución en términos de política pública a dichos problemas complejos y multiformes requiere también de soluciones complejas que requieren de la articulación de asuntos e instrumentos de política pública que están segmentados, ubicados diferencialmente en distintas realidades institucionales, y que necesitan de una perfecta sincronización, coordinación para ser una respuesta lo suficientemente unitaria. Esta articulación temática y funcional necesaria en las nuevas políticas públicas para ser una respuesta efectiva a la complejidad que caracteriza a los problemas sociales contemporáneos es uno de los principales hándicaps de las políticas públicas urbanas, y por extensión, de la gobernanza metropolitana. La planificación estratégica urbana, desde sus inicios, se planteó como un instrumento que tuviese capacidad de atender a esta realidad multi-temática que define el desarrollo de un determinado territorio, como una especie de respuesta a las limitaciones que presentaban otros instrumentos de planificación muy utilizados en las políticas urbanas como eran la planificación física o aquella orientada exclusivamente a la economía. De forma concreta, la respuesta se materializa en los planes a través de la producción de contenido, donde se delimitan las asuntos clave que conforman la realidad del área urbana desde diferentes perspectivas y puntos de vista y, por tanto, incorporando diferentes áreas de política pública.

Por su parte, en relación con el dilema asociado a la representación, o la implicación de la sociedad civil, ha de ser un elemento definitorio de la gobernanza metropolitana. La ciudadanía cumple un papel esencial a la hora de hacer posible que las políticas urbanas que se aplican a escala metropolitana sean efectivas (Andersson, 2012; UCGL, 2017; Andersson, 2019; Roberts & Abbott, 2019; Xu & Yeh, 2019). Por una parte, es necesario que atiendan a las necesidades e intereses de la ciudadanía. Por otra parte, la sociedad civil se ha convertido en un actor clave del desarrollo territorial, puesto que dispone de recursos e instrumentos adecuados para que las políticas públicas metropolitanas se desarrollen de forma adecuada. A este asunto la planificación estratégica urbana atiende de forma especial, puesto que, como instrumento de planificación, se ha desarrollado precisamente sobre la base de que sus métodos y técnicas deben hacer posible que la ciudadanía esté directamente implicada en el proceso de planificación, poniendo a disposición de la planificación territorial un conjunto de técnicas y herramientas que hacen posible la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración del plan de desarrollo territorial y la implicación efectiva de la misma en el desarrollo de las actuaciones que se han de implementar. En este sentido, la respuesta al dilema de la representación encuentra su respuesta en el enfoque de la gobernanza abierta y que se materializa en una estructura institucional, donde se delimite claramente la red de actores implicados en la política, así como un sistema organizativo, donde se defina la implicación y por tanto capacidad de decisión de cada actor en el ciclo de la política.

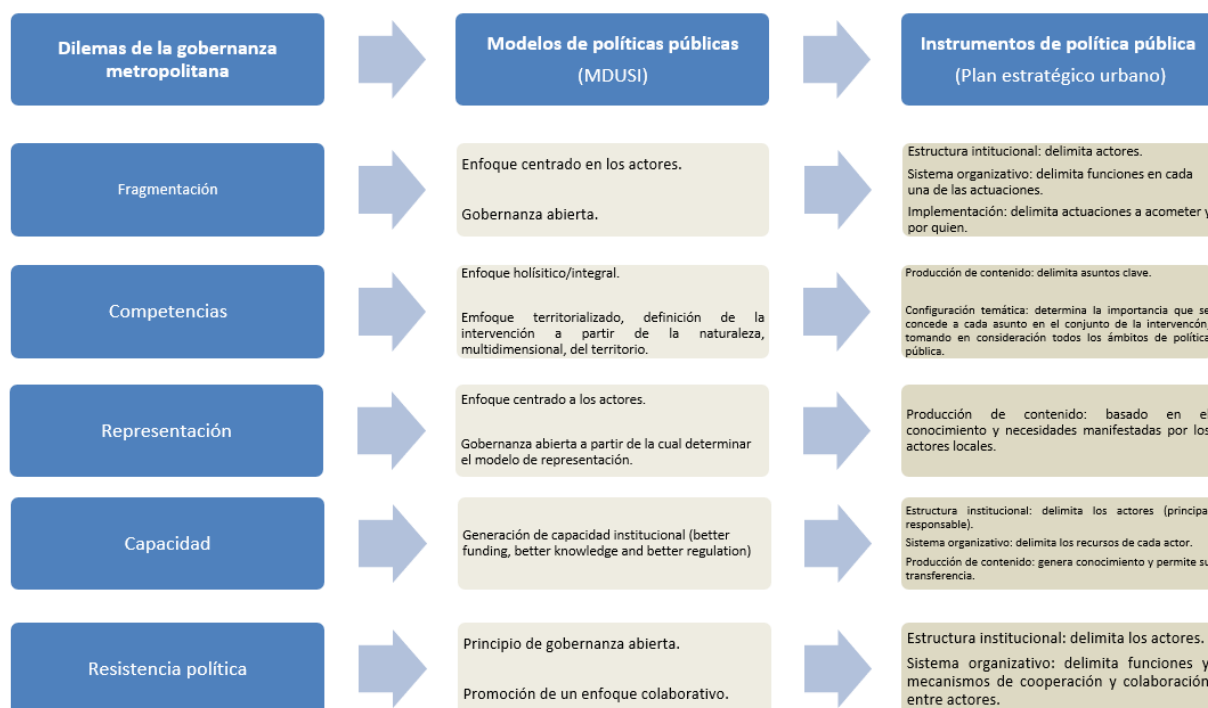
Junto a ello, en relación con la capacidad, este dilema encuentra su respuesta en la estructura institucional y en el diseño organizativo, a través de los cuales se dotaría a las áreas metropolitanas de recursos, definiendo qué actor y con qué recursos y conocimiento cuenta en cada una de las fases de la política. De la misma forma, la producción de contenido, permite generar conocimiento sobre el área metropolitana, así como transferirla si el sistema institucional y el modelo organizativo lo permiten, incrementando la capacidad relativa al saber hacer.

Finalmente, la gobernanza metropolitana debe estar sustentada en el modelo botton-up, es decir, requiere de una implicación de los gobiernos y autoridades locales para que se desarrolle de manera efectiva (OCDE, 2015; UCGL, 2017; Birch, 2019; Andersson, 2019; Ortíz & Camilla, 2019). Las formas de gobernanza que están impulsadas exclusivamente desde las instancias institucionales superiores, decididas a implantarse de forma unilateral e impuestas sin tener en cuenta la visión y la acción de los gobiernos locales que existen en el territorio metropolitano no funcionan adecuadamente, generando distorsiones institucionales y una inadecuada funcionalidad administrativa. Por lo tanto, se requiere que los gobiernos locales como instancia

institucional y administrativa tengan un papel de liderazgo en la gobernanza metropolitana. Desde esta perspectiva, la planificación estratégica urbana es un instrumento de política pública especialmente útil y utilizado por los gobiernos locales para abordar el desarrollo territorial, y que por lo tanto, es habitualmente utilizado por los gobiernos locales para hacer posible e instrumentalizar el necesario liderazgo local que requiere la gobernanza metropolitana. De esta forma, en relación con el obstáculo de la resistencia política, encuentra su respuesta en el los planes estratégicos, por una parte, en el diseño institucional y, por otra, en el sistema organizativo. Pues no solamente se delimitan los actores implicados en la política, sino también sus funciones y mecanismos de colaboración entre ellos. De tal forma, el plan estratégico desde inicio incorpora a los actores políticos, dotándolos de espacio y capacidad de decisión a lo largo del proceso y, en consecuencia, aumentando su implicación y evitando, en definitiva, vetos a largo plazo.

En definitiva, tal como se pone de manifiesto en la Tabla 2, cada uno de los dilemas y obstáculos a la gobernanza señalados encuentran su respuesta en el MDUSI como marco de políticas, así como su materialización en instrumentos de políticas públicas concretos como son los planes estratégicos.

**Tabla 2. Dilemas y obstáculos a la gobernanza metropolitana:
modelos e instrumentos de políticas como respuesta**



Fuente: elaboración propia

5 Conclusiones

Este trabajo se ha destinado a reflexionar sobre el hecho metropolitano y los dilemas y obstáculos asociados a su gobernanza. De esta forma, se han descrito cuatro dilemas y un obstáculo presentes en la literatura y para los que tradicionalmente se han tratado de dar respuesta desde la perspectiva institucional.

Las respuestas a dichos dilemas y obstáculos se han planteado, en el marco de este artículo, desde la perspectiva de las políticas públicas. En primer lugar, reflexionando sobre lo que hemos considerado un nuevo paradigma en la forma de concebir las políticas urbanas en la actualidad, el MDUSI, que propone una transformación de la configuración temática de las políticas, así como la forma en que se gestionan. Dicho modelo, tal como se ha puesto de manifiesto, constituye un contexto privilegiado para el planteamiento de iniciativas con capacidad para dar respuesta a los retos de la gobernanza metropolitana.

Ahora bien, el MDUSI es un modelo de políticas a partir del cual desarrollar instrumentos de política pública que logren su materialización. El trabajo ha reflexionado sobre la utilidad de los planes estratégicos, como instrumentos de política pública que, por su naturaleza, constituyen una herramienta privilegiada para la materialización de las soluciones a los dilemas y obstáculos de la gobernanza metropolitana descritos.

Analizando los elementos a partir de los cuales se conforma el MDUSI, así como las principales características de los planes estratégicos, la principal aportación de este trabajo se encuentra en señalar la capacidad de las políticas públicas para dar respuesta a los dilemas y obstáculos a la gobernanza metropolitana. Ello supone, en definitiva, que dicha reflexión nos permite conectar asuntos clásicos (los dilemas de la gobernanza metropolitana) con soluciones innovadoras, ya no solamente localizadas en elementos de carácter institucional, sino desde las políticas públicas y, concretamente desde sus instrumentos, como son los planes estratégicos a escala metropolitana.

Agradecimientos: Esta publicación ha sido cofinanciada por Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y por la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, de la Junta de Andalucía, en marco del programa operativo FEDER Andalucía 2014–2020. Objetivo específico 1.2.3. “Fomento y generación de conocimiento frontera y de conocimiento orientado a los retos de la sociedad, desarrollo de tecnologías emergentes”) en marco del proyecto de investigación de referencia UPO-1264428. Porcentaje de cofinanciación FEDER 80 %, ya que la

misma ha sido el resultado preferente de los trabajos desarrollados en el marco del Proyecto de Investigación “La gobernanza de las Áreas Metropolitanas de Andalucía: retos para el desarrollo del modelo estratégico”. Así mismo, los autores también han participado en el Proyecto de Investigación “Dinámicas socioterritoriales en las áreas metropolitanas españolas: Procesos estructurales y cambio cíclico” (RTI2018-095325-B-100) del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades en el marco del cual se han desarrollado trabajos de investigación cuyos resultados forman también parte del presente artículo.

Declaración responsable: Las/os autoras/es declaran que no existe ningún conflicto de interés con relación a la publicación de este artículo. Las tareas se han distribuido de la siguiente manera. Los tres autores han participado del planteamiento de la problemática que aquí se aborda, de la búsqueda de bibliografía, la redacción de las conclusiones finales y la revisión del artículo. Elena Gañán Sánchez y María Ángeles Huete García han redactado el marco teórico y analítico, María Ángeles Huete ha redactado el cuerpo del documento.

Bibliografía

Ahrend, R., Soo Jian, K., Lembcke, C., & Shumann, A. (2019). Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno & G. Lanfranchi, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Anderson, M. (2019). Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno & G. Lanfranchi, *Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Andersson, M. (2012). *Metropolitan management. Approaches and implications*. Banco Mundial.

Atkinson, R. (2001). The emerging 'urban agenda' and the European spatial development perspective: Towards an EU urban policy? *European Planning Studies*, 9(3), 385-406.

Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. Yale University Press.

Barnett, C., & Parnell, S. (2016). Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda. *Environment and Urbanization*, 28(1), 87-98.

<https://doi.org/10.1177/0956247815621473>

Birch Eugénie, L. (2019). Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas. In Gómez-Álvarez, D. Rajack, R., López-Moreno, E. & G. Lanfranchi, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Brenner, N., & Schmid, C. (2016). La "era urbana" en debate. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 42(127).

Bryson, J.M., & Roering, W.D. (1993). Applying Private-Sector Strategic Planning to Public Sector. In R.L. Kemp (Ed.), *Strategic Planning for Local Government. A Handbook for Officials and Citizens*. Jefferson.

Caprotti, F., Cowley, R., Datta, A., Castán Broto, V., Gao, E., Georgeson, L., Herrick, C., Odendaal, N., & Joss, S. (2017). The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice. *Urban Research and Practice*, 10(3), 367-378.

CGLU (2017). *La Agenda de las Metrópolis, las Ciudades Intermedias y los Territorios*. GOLD IV (GOLD - Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local). https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_esp-web.pdf

CGLU (2020). *The localization of the global agendas. How local action is transforming territories and communities. Metropolitan areas*. GOLD V (GOLD – Thematic report on Metropolitan Areas). <https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/ENG-GOLD-V-2020.pdf>

Comisión Europea (1997). *Hacia una política urbana para la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas [COM(97)197 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0197&from=it>

Da Silva, J., Kernaghan, S., & Luque, A. (2012). A systems approach to meeting the challenges of urban climate change. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 4(2), 125-145.

de Gregorio Hurtado, S., & González Medina, M. (2017). Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018). *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, 6, 54-80.

Ebrópolis (2020). *Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno*.

<http://www.ebropolis.es/web/index.asp>

European Commission (2011). *Cities for tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. DG Regio. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

European Commission (2017). *Report from the commission to the council on the Urban Agenda for EU* [COM (2017) 657 final].

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban/report_urban_agenda2017_en.pdf

Farinós Dasí, J. (2006). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32. <https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>

Farinós Dasí, J., Peiró, E., & Gomis Fons, A. (2018). Planificación y Ordenación Territorial en Espacios Metropolitanos. Evolución y Análisis de La Situación en España. Baron-Yelles, N., & Romero González, J. (Eds.), *Cultura Territorial e Innovación Social: ¿Hacia Un Nuevo Modelo Metropolitano en Europa del Sur?* (pp. 157-92). PUV, Publicaciones de la Universidad de Valencia.

- Farinós Dasí, J., Olcina Cantos, J., Rico Amorós, A.M., Rodríguez Navarro, C., del Romero Renau, L., Espejo Marín, C., & Vera Rebollo, J.F. (2005). Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 117-149. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/501>
- Fernández Güell, J.M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverte.
- Fernández Güell, J.M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Ciudad y Territorio*, XXXIX(154).
- Feria, J.M., Rubio, M., & Santiago, J. (2005). Los planes de ordenación del territorio como instrumento de cooperación. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 87-116. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/500>
- Ferry, M., Kah, S., & Bachtler, J. (2018). *Integrated Territorial Development: New Instruments. New Results?* European Policy Research Centre.
- Gleaser, E., & Joshi-Ghani, A. (2013). *The urban Imperative: Toward Shared Prosperity*. World Bank.
- Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E., & Lanfranchi, G. (2019). *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>
- González Medina, M. (2011). Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España. *Revista Española de Ciencia Política*, 27, 45-67. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37528>
- González Medina, M., & Huete García, M. (2019). Real innovation in urban planning? Assessing the institutional capacity in the frame of the integrated sustainable urban development programmes. *European Planning Studies*, 28(6). <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1675601>
- González, M. (2013). La europeización urbana a través de la Política de cohesión. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 133-154.
- González, M., & Merinero, R. (2013). ¿Evaluar la gobernanza?: análisis de la planificación estratégica urbana como instrumento de gobernanza territorial en Italia y España. In *XI Congreso de la AECPA*. Sevilla, September 18-20.

Hildenbrand Scheid, A. (2017). *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*. Universidad de Valencia.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2003). *Metodología de la investigación* (3rd Edition). Mc Graw Hill.

Hilderbrand, M., & Grindle, M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done? In *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press.

Howlett, M., & Rayner, J. (2017). Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in new governance arrangements. *Policy and society*, 26(4), 1-18.

Kantor P, & Nelles J. (2015). Global city region governance and multicentered development: a North American perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(3), 475-495. <https://doi.org/10.1068/c13133>

Katz, B., & Bradley, J. (2013). *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros are Fixing our Broken Politics and Fragile Economy*. Brookings Institution Press.

Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2019). Comprensión de las políticas públicas a través de sus instrumentos: de la naturaleza de los instrumentos a la sociología de la instrumentación de las políticas públicas. In E. Villarreal Cantú (comp.), *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI.

Martín Mesa, A., & Merinero Rodríguez, R. (2010). Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos. Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local.

Naciones Unidas (2020). *Perspectivas de la población mundial 2019: metodología de las Naciones Unidas para las estimaciones y proyecciones de población*. Serie Población y Desarrollo, N° 132 (LC/TS.2020/95). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Navarro Yáñez, C.J., & Huete García, M.A. (2005). Las estrategias fiscales como respuesta a un contexto local en transformación en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (33-34), 121-139. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi33-34.395>

Nel.lo, O. (2004). ¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades. Españolas en el umbral del siglo XXI. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 141(2), 523-542

- OCDE (2015). *Governing the City*. OECD Publishing.
- ONU (2014). *Perspectivas de la urbanización mundial*. ONU.
- ONU-Habitat (1996). Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Estambul (Turquía).
- Ortiz, P.B., & Kamiya, M. (2019). Economía política en el norte y sur globales: conectando, financiando, gobernando. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi (2019). *Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Banco Iberoamericano de Desarrollo.
- Pascual, J.M. (Coord.) (1999). *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona and CIDEU.
- Pascual, J.M. (2002). *La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*. DG de Administración Local. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.
- Pascual, J.M., & Tarragona, M. (2009). *Estrategia territorial y gobierno relacional. Manual para la planificación estratégica de 2º generación*. DG de Administración Local. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.
- Pascual, J.M. (2001). *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Diputación de Barcelona. https://llibreria.diba.cat/es/libro/de-la-planificacion-a-la-gestion-estrategica-de-las-ciudades_45009
- Roberts, B., & Abbott, A. (2019). Gobernanza colaborativa: mejora de la sostenibilidad del desarrollo en las metrópolis. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno & G. Lanfranchi, *Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Banco Iberoamericano de Desarrollo.
- Rosas-Huerta, S. (2008). Una ruta metodológica para medir la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.
- San Salvador del Valle Doistua, R., de Miranda Leschko, G., & Matovic, M. (2018). Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, Política de Cohesión y gobernanza futura. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (58), 99-129. <https://doi.org/10.18543/ced-58-2018pp99-129>

- Searle, G. (2020). Metropolitan Strategic Planning after Modernism. *Planning Theory & Practice*, 21(2), 325-329. <https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1723983>
- Subirats, J. (2017). ¿Gobierno metropolitano? Ventajas e inconvenientes de la centralización y la descentralización en la esfera metropolitana de Gobierno. In *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, November 14-17.
- Subirats, J. (2019). Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno & G. Lanfranchi, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sud, I., & Yilmaz, S. (2013). Institutions and politics of metropolitan management. In R. Bahl, J. Linn & D. Wetzel (Eds), *Financing metropolitan governments in developing countries*. MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Taylor, M. (2007). Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces. *Urban Studies*, 44(2), 297-317. <https://doi.org/10.1080/00420980601074987>
- Tomàs, M. (2015). *Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models*. AMB.
- Tomás, M. (2009). Instituciones, política i democràcia metropolitanas. *FRC: revista de debat polític*, 19, 44-47.
- Valenzuela Rubio, M., & Salom Carrasco, J. (2008). Los procesos de urbanización en España. Nuevos factores, nuevas tendencias. Aportación Española al *XXXI Congreso Internacional de Geografía*. Túnez.
- Walter Powell, P., & DiMaggio, J. (Eds.) (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Xu, J., & Yeh, A. (2019). Gobernanza de las regiones de megaciudades y planificación urbana. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno & G. Lanfranchi, *Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexo I

**Ciudades de más de 20.000 habitantes
que han desarrollado Planes Estratégicos - España (120)**

Ciudad	PE ininterrumpidos (+ de 20 años)	Escala
Alcalá de Guadaíra	NO	Municipal
Alcalá de Henares	NO	Municipal
Alcalá la Real	NO	Municipal
Alcobendas	NO	Municipal
Alcoy	NO	Municipal
Algeciras	NO	Municipal
Alhaurín de la Torre	NO	Municipal
Alicante	NO	Municipal
Almería	NO	Municipal
Andújar	NO	Municipal
Antequera	NO	Municipal
Armillá	NO	Municipal
Arrecife	NO	Municipal
Badajoz	NO	Municipal
Badalona	NO	Municipal
Barberà del Vallès	NO	Municipal
Barcelona	SÍ	Orientación Metropolitana
Bilbao	SÍ	Orientación Metropolitana
Burgos	NO	Municipal
Cádiz	NO	Municipal
Calahorra	NO	Municipal
Calvià	NO	Municipal
Candelaria	NO	Municipal
Castellar del Vallès	NO	Municipal
Castellón	NO	Municipal
Catarroja	NO	Municipal
Cerdanyola del Vallès	NO	Municipal
Ceuta	NO	Municipal
Ciudad Real	NO	Municipal
Conil de la Frontera	NO	Municipal
Córdoba	NO	Municipal
Don Benito	NO	Municipal
Dos Hermanas	NO	Municipal
Durango	NO	Municipal
Écija	NO	Municipal

Anexo I. Continuación

Ciudad	PE ininterrumpidos (+ de 20 años)	Escala
Éibar	NO	Municipal
El Ferrol	NO	Municipal
Elche	NO	Municipal
Errenteria	NO	Municipal
Esparreguera	NO	Municipal
Esplugues de Llobregat	NO	Municipal
Getafe	NO	Municipal
Gijón	NO	Municipal
Girona	NO	Municipal
Granada	NO	Municipal
Granollers	NO	Municipal
Hospitalet de Llobregat	NO	Municipal
Huelva	NO	Municipal
Ibi	NO	Municipal
Irún	NO	Municipal
Jaén	NO	Municipal
Jerez de la Frontera	NO	Municipal
Lleida	NO	Municipal
Logroño	NO	Municipal
Lucena	NO	Municipal
Lugo	NO	Municipal
Madrid	NO	Municipal
Málaga	SÍ	Orientación Metropolitana
Manlleu	NO	Municipal
Manresa	NO	Municipal
Marbella	NO	Municipal
Martorell	NO	Municipal
Masnou	NO	Municipal
Mataró	NO	Municipal
Melilla	NO	Municipal
Mérida	NO	Municipal
Molins de Rei	NO	Municipal
Mollet del Vallès	NO	Municipal
Montcada i Reixac	NO	Municipal
Móstoles	NO	Municipal
Murcia	NO	Municipal
Olesa de Montserrat	NO	Municipal
Oviedo	NO	Municipal
Palencia	NO	Municipal
Palma de Mallorca	NO	Municipal

Anexo I. Continuación

Ciudad	PE ininterrumpidos (+ de 20 años)	Escala
Palma del Río	NO	Municipal
Palmas de Gran Canaria, Las	NO	Municipal
Pamplona	NO	Municipal
Pozuelo de Alarcón	NO	Municipal
Priego de Córdoba	NO	Municipal
Puente Genil	NO	Municipal
Puertollano	NO	Municipal
Requena	NO	Municipal
Reus	NO	Municipal
Roquetas de Mar	NO	Municipal
Rubí	NO	Municipal
Sabadell	NO	Municipal
Sagunto	NO	Municipal
San Bartolomé de Tirajana	NO	Municipal
San Cristóbal de la Laguna	NO	Municipal
San Sebastián	NO	Municipal
Sant Boi del Llobregat	NO	Municipal
Sant Cugat del Vallès	NO	Municipal
Sant Feliu de Llobregat	NO	Municipal
Sant Pere de Ribes	NO	Municipal
Santa Coloma de Gramenet	NO	Municipal
Santa Cruz de Tenerife	NO	Municipal
Santa Lucía de Tijarana	NO	Municipal
Santa Perpètua de Mogoda	NO	Municipal
Santa Pola	NO	Municipal
Santander	NO	Municipal
Santiago de Compostela	NO	Municipal
Segovia	NO	Municipal
Sevilla	NO	Municipal
Sitges	NO	Municipal
Tarragona	NO	Municipal
Telde	NO	Municipal
Terrassa	NO	Municipal
Teruel	NO	Municipal
Toledo	NO	Municipal
Totana	NO	Municipal
Tudela	NO	Municipal
Valladolid	NO	Municipal
Vigo	NO	Orientación Metropolitana
Viladecans	NO	Municipal

Anexo I. Continuación

Ciudad	PE ininterrumpidos (+ de 20 años)	Escala
Vilafranca del Penedès	NO	Municipal
Vilanova i la Geltrú	NO	Municipal
Vitoria-Gasteiz	NO	Municipal
Zamora	NO	Municipal
Zaragoza	SÍ	Orientación Metropolitana

Fuente: EbroPolis (2020)